Jaime Mora Varela

SISTEMA DE GOBIERNO Y MUERTE CRUZADA EN LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR DEL 2008: ¿REVOLUCIÓN O SIMPLE REFORMA?



INTRODUCCIÓN

Si "la Política no es la ciencia de lo mejor sino de lo posible; por ello mismo, lo político implica la relatividad de los logros humanos y, el poder que los hace posibles, participa de esa misma carencia de perfección en que se manifiesta la naturaleza humana"[1]. En este sentido, el conocimiento de lo político y del poder -que lo realiza- circunscrito, en el presente trabajo, a estudiar el sistema de gobierno y éste aplicado a la realidad ecuatoriana, tal como aparece en la Constitución de la República del Ecuador del 2008, no carece de importancia y cifra su interés en algo que sin dejar de ser un *factum* social[2] no se entiende sino siendo fruto y estando inmerso en un complejo entorno de circunstancias que lo hace históricamente comprensible.

En efecto, el sistema de gobierno y su diseño en el texto constitucional, en tanto estructura central del sistema político ecuatoriano que distribuye el poder entre las funciones ejecutiva y legislativa, adquiere interés especial, como podrá suponerse, al responder, en principio, a un proceso de "transformación del marco institucional del Estado y [elaboración de una] nueva Constitución"[3] que los adalides de la denominada "revolución ciudadana" habrían propuesto frente a un pasado al que ya no cabría volver y sería preciso cerrar.[4] Desde este punto de vista, dicho conocimiento permitirá no solo comprender *lo que es* un sistema de gobierno sino explicar fundamentalmente *qué* sistema de gobierno está vigente, al menos de *iure*, en el Ecuador e identificar los posibles elementos de continuidad y/o de ruptura -si los hay- respecto al sistema de gobierno constituido en la Constitución de 1998, a tenor de la cual:[5]

> La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional [...] Estará integrado por diputados que serán elegidos [..., para un] período de cuatro años (Constitución 1998: Arts. 126 y 127);
>
> El Presidente de la República ejercerá la Función Ejecutiva, será jefe del Estado y del gobierno, y responsable de la administración pública. Su período de gobierno [...] durará cuatro años [...,] [será elegido] por mayoría absoluta de votos, en forma universal, igual, directa y secreta [, pudiendo ser reelegido indefinidamente luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fue elegido]" (Constitución 1998: Art. 164.165 y 98).

Metodológicamente, sin perder de vista -desde la Política como ciencia de lo posible- la relatividad de los logros humanos, y con el fin de lograr semejante propósito se abordará, primero, definiéndolo, el sistema de gobierno pero inscrito en el sistema político que, como el resto de esferas de la vida social, se presenta revestido de complejidad.[6] Luego se ofrecerá una clasificación de los sistemas de gobierno: presidencial, parlamentario y semipresidencial, señalándose sus características, fortalezas y debilidades. Así mismo, se presentará el sistema de gobierno consagrado en la Constitución del 2008. Y, finalmente, se realizará un comentario crítico haciéndose referencia y balance, en términos de continuidad o ruptura, respecto al sistema de gobierno presidencial que se habría logrado en la Constitución de 1998.

---

[1] Barrena, Alberto (1996), *Reflexiones sobre el Poder,* Quito: Centro Publicaciones Puce, p. 91.

[2] La Constitución, en tanto es una institución de carácter político jurídico que constituye un determinado orden de convivencia colectivo, puede ser catalogada, siguiendo a E. Durkheim, como "hecho social" y, en consecuencia, ser *observada y descrita* por sus caracteres *exteriores y distintivos,* analizada, explicada a partir de su propio *medio social interno* y comparada. Cf.: Durkheim, Emilio (1895), "Las reglas del método sociológico", París, en: Teófilo Urdanoz, *Historia de la Filosofía,* T. VI, Madrid: Bac, 1978, pp. 328-338.

[3] Cf. H. Congreso Nacional, *Resolución N. 28-038,* Quito 2007; Estatuto de Convocatoria Asamblea Constituyente, Decreto N.2. Quito 2007, Art. 1.

[4] Este pasado cifraría un estado de desencanto e indignación de la población ecuatoriana frente a un modelo de Estado "post social" en el que habría dejado de creer porque, en modo alguno, habría logrado efectivizar su anhelo de bienestar. Cf.: De la Torre, Patricia (2009), *Estado Post Social,* Quito: material entregado en la Maestría de Gobernabilidad y Gerencia Política de la Puce, p. 1. Sin duda, tanto el eje "político institucional" de la "revolución ciudadana" como el "social", "económico productivo", "ético" y "de soberanía e integración latinoamericana", recogerían ese anhelo y tendrían por objetivo "alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay", según la *Constitución de la República del Ecuador* (2008), Ciudad Alfaro-Montecristi: Registro Oficial número 486, en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.

[5] En conformidad con las disposiciones de la Constitución del 2008, especialmente: Título I: *De los Principios Fundamentales* (Art. 1); Título IV: *De la Participación Democrática,* Capítulo I: "De las elecciones" (Arts. 98 y 100), Capítulo II: "De otras formas de participación democrática" ("De la consulta popular": Arts. 104-106; "De la revocatoria del mandato": Arts. 109.111-112), Capítulo III: "De los partidos políticos" (Art. 114) y Capítulo IV: "Del estatuto de la oposición (Art. 117); Título V: De las Instituciones del Estado y la función pública (Art. 118); y Título XIII: *De la supremacía, del control y de la reforma de la Constitución* (Arts. 272.275-276)..., el sistema de gobierno se constituye en los Títulos VI: *De la Función Legislativa* (Arts. 126.130.144.155-156.158), y VII: *De la Función Ejecutiva* (Arts. 164.167.176.182).

[6] Cf.: Walzer, Michael (1984), «Liberalism and the art of separation», en *Political Theory,* vol. 12, n.° 3, pp. 315-330; Echeverría, Julio (1997), "La teoría del sistema político", en: Felipe Burbano de Lara (Compilador): Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política, Quito: FLACSO, 2003, pp. 90-92.95-98, en: http://www.flacso.org.ec/docs/antdemocracia.pdf.

I. SISTEMA DE GOBIERNO

Si lo político implica, igual que el resto de esferas que componen la vida social moderna, la relatividad de los logros humanos…, la misma organización de sus elementos determinantes y complementarios (grupo colectivo, poder y fines) hace posible su existencia como un proyecto humano perfectible que, al constituir un determinado orden de convivencia colectivo en un contexto social concreto, se realiza históricamente por la confluencia y conjugación de las tres dimensiones que posee, precisamente, lo político (Barrena 1996: 91-101):

Polity: lo institucional, las reglas de juego (normas, valores)

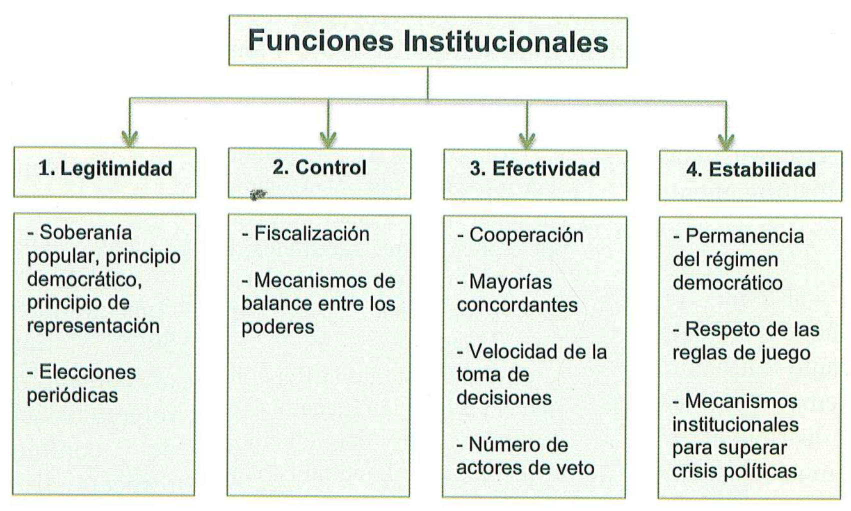
Politics: los procesos y dinámica política (conflicto, lucha por el poder, consenso)

Policy: los resultados de la política (programas y soluciones)[7]

En este sentido y siendo que el sistema de gobierno se inscribe en la dimensión institucional formal de lo político, constituye, pues, una estructura central del sistema político del Estado moderno creada y regulada por la Constitución (Ortiz 2010: 5), sin que deje de ser, entonces, un recurso de legitimidad cuya importancia depende del contexto donde es creado:

Del contexto depende la importancia que puedan alcanzar las instituciones. Las instituciones son recursos, por sobre todo de legitimidad, pero sólo cuando los actores políticos las perciben como recursos y actúan conforme a las perspectivas que ofrecen.[8]

Mediante el sistema de gobierno "se generan decisiones generalmente obligatorias" (Ortiz 2010: 5.10), en "referencia a la distribución de poder entre los órganos estatales" (Ortiz 2010: 12): ejecutivo y parlamento. Tiende, pues, a estructurar comportamientos, reducir complejidad, aumentar la seguridad y la certidumbre, permitir la generación de decisiones políticas (Ortiz 2010: 6); y posee un carácter poli funcional como puede observarse en el siguiente cuadro:



Elaborado por: Richard Ortiz[9]

Desde este punto de vista, si las posibles soluciones para distribuir el poder son "dividir los poderes o entrelazar[los]" (Ortiz 2010: 17), el criterio sistemático para clasificar los sistemas de gobiernos sería: "si la existencia del gobierno depende del parlamento, el sistema es parlamentario; caso contrario, presidencial" (Ortiz 2010: 13). Sin embargo, en el panorama comparativo contemporáneo se aceptan cuatro tipos: Presidencial, Parlamentario, Semipresidencial y Colegial.[10]

II. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO PRESIDENCIAL, PARLAMENTARIO Y SEMIPRESIDENCIAL

1) El sistema «presidencial» "limita y equilibra el poder dividiéndolo" (Ortiz 2010: 15), entrega

[7] Ortiz, Richard (2010), *Instituciones políticas,* Quito: Material en Power Point entregado en la Maestría de Gobernabilidad y Gerencia Política de la Puce, filmina n. 3.

[8] Cf.: Nohlen, Dieter (2002), "Instituciones políticas y cambio político en América Latina", en: http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=10&page=3.

[9] Ídem., filmina n. 17.

[10] De ellos, el último, también llamado "de asamblea, convencional o directorial (…) oriundo, como se sabe de la Revolución francesa, sólo ha prosperado y echado raíces en la Confederación Helvética (Suiza) y tuvo una extensión *sui generis* en el Uruguay, conocido durante muchos años como la Suiza de América, pero que en la actualidad ya no existe, y, además, duró muy poco (1919-1966, con intermitencias)", en García, Domingo (1991), *Formas de Gobierno en la Constitución Peruana*, en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_074_600.pdf, p. 619.

el centro de decisiones al jefe del Estado, quien, al mismo tiempo, es jefe de Gobierno, dentro de un esquema en el cual hay un sistema rígido de separación de poderes (no hay ministros que refrenden actos del presidente ni tampoco controles políticos del Parlamento sobre el Ejecutivo). El Ejecutivo no debe su elección al Congreso, sino al pueblo (García 1991: 619).11

En este sentido, "ejecutivo y legislativo poseen legitimidad propia" y existen "pocos incentivos institucionales para la cooperación" (Ortiz 2010: 15).

2) El sistema «parlamentario», por su parte, "limita y equilibra el poder entrelazándolo" (Ortiz 2010: 15), traslada a la

> sede legislativa el eje y el poder decisorio y central en la marcha del Estado. Está basado en una estrecha vinculación de los poderes clásicos del Estado, o sea, el Ejecutivo y el Parlamento, en donde, por lo general, el jefe del Estado es elegido por el Parlamento; existe un Ejecutivo dualista (jefe de Estado por un lado y jefe de Gobierno por otro); opera un control político que implica la necesidad no sólo de la llamada «investidura parlamentaria», sino, además, de la permanencia en el cargo cuando se goza de la confianza del Parlamento, y como contrapartida de ello, la disolución de la Cámara política, con la inmediata convocatoria a elecciones para que sea el pueblo, en última instancia, quien dirima eventuales conflictos (García 1991: 619).

En este sentido, "el gobierno surge y depende del apoyo parlamentario", "la cooperación está garantizada con el entrelazamiento entre mayoría parlamentaria y gobierno" (Ortiz 2010: 15).

3) El sistema «semipresidencial», finalmente, "limita y equilibra el poder con un ejecutivo dual y entrelazando los poderes" (Ortiz 2010: 15); tiene, pues, como

> características fundamentales: a) elección [popular y directa] del presidente por sufragio universal; b) atribuciones propias y significativas del presidente de la República [que es el jefe de Estado], y c) existencia paralela de un Gobierno (Gabinete y primer ministro), que tiene actividades y poderes propios e independientes del presidente y que además responde ante el Parlamento (García 1991: 620).

En este sentido, "el jefe de estado [cuenta] con facultades importantes" y "la cooperación entre jefe de gobierno y parlamento está garantizada" (Ortiz 2010: 15).

III. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIAL, PARLAMENTARIO Y SEMIPRESIDENCIAL

Si, como es obvio,

> las características antes señaladas pueden ser consideradas como tales sólo en sus rasgos generales, ya que la aplicación de tales esquemas a las realidades políticas cambiantes de cada país pueden acusar diferencia con el modelo [al que cada sistema de gobierno haría referencia] (García 1991: 620) ...,[12]

es indudable que, haciendo abstracción de las oportunidades y amenazas provenientes de cada contexto, esos sistemas poseen fortalezas (+) y debilidades (-) si se atiende, por ejemplo, a sus funciones institucionales, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Rendimiento Funcional

	Legitimidad	Control	Efectividad	Estabilidad
Presidencialismo	+++	+++	+--	+--
Semipresidencialismo	++-	++-	++-	++-
Parlamentarismo	+--	+--	+++	+++

Elaborado por Richard Ortiz[13]

[11] Cf.: <ortiz2010:16.

[12] "En tal sentido, no puede decirse que tales características se cumplan en todos los casos, pues los diversos sistemas políticos pueden demostrar excepciones y matices. Pero sí puede decirse que, en grandes términos, la forma de Gobierno presidencial se caracteriza por dar al presidente un poder de decisión autónomo, mientras que en la forma parlamentaria la gravedad del sistema reposa en el Parlamento (aun cuando este poder se ha trasladado paulatinamente al Gabinete y al jefe de Gobierno)"; y en "el modelo o forma semipresidencial (...) aparte de la elección popular del presidente, queda consagrado un Ejecutivo dualista, con un Gobierno que responde ante el Parlamento" (García 1991: 620).

[13] Ortiz, R., o.c., filmina n. 18.

El hecho de que a causa de las debilidades del «presidencialismo» resulte "un presidente institucionalmente fuerte, pero políticamente débil" que, en aras de mejorar las funciones de efectividad y estabilidad, bien podría sugerir, como lo hace Juan Linz, se reemplace por el «parlamentarismo»[14]; éste, sin embargo, al no garantizar necesariamente la existencia de "partidos fuertes, bien estructurados y disciplinados (parlamentariamente aptos)" que mejoren las funciones de legitimidad y control, bien podría, a su vez, sugerir se dé paso al «semipresidencialismo» como la mejor solución institucional, si se atiende a la propuesta de Guillermo Sartori (Ortiz 2010: 24). Sin embargo, en tanto, no se haga una evaluación empírica de los sistemas de gobierno, que realmente muestre sus debilidades, considerándose el carácter poli funcional de las instituciones políticas y los demás factores provenientes de cada contexto, no es inconsistente "optimizar el presidencialismo e incentivar las relaciones entre los poderes del Estado" sabiendo que, como lo anota Dieter Nohlen (Ortiz 2010: 25): "no existe ningún *best system* (sistema ideal). Como dijo una vez Giovanni Sartori, "el mejor sistema es aquél que mejor se adapta"" (Nohlen 2002: 1).[15]

IV. SISTEMA DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DEL 2008

En un contexto latinoamericano, en el que pudiera destacarse como tendencia común: "el estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo" (Nohlen 2002: 2) e inscrito en la dimensión institucional formal de lo político, el sistema de gobierno ecuatoriano, como estructura central del sistema político que distribuye el poder entre los órganos ejecutivo y legislativo, se encuentra en la Constitución vigente, que lo crea y regula, en coherencia y en función, sin duda, del proyecto histórico que el pueblo soberano del Ecuador habría decidido construir:

> Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay; Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana – sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra (Constitución 2008: *Proemio*)

En este sentido y manteniendo conformidad con las disposiciones constitucionales, especialmente: Título I: *Elementos constitutivos del Estado*, Capítulo primero: *"Principios fundamentales"*[16]; Título IV: *Participación y organización del poder*, Capítulo primero: "Participación en democracia[17]"; y Título IX: *Supremacía de la Constitución*[18], el sistema de gobierno se constituye desde la distribución concreta del poder entre las funciones ejecutiva y legislativa del Estado ecuatoriano tal como está definida en el Título IV, Capítulos segundo: "Función Legislativa", y tercero: "Función

[14] "1) Legitimidad dual: presidente prepotente y conflicto permanente de poderes. 2) Rigidez: por el período fijo, no hay ningún mecanismo institucional que resuelva una crisis política. Además: el reemplazo automático por el vicepresidente, si el presidente falta; y, la prohibición de la reelección. 3) Juego de suma cero: el hecho de que el ganador se lo lleva todo, aumenta el conflicto político. 4) Reclutamiento de personal político incompetente, y el sistema es propenso a permitir la entrada de populistas y outsider", Ídem., filmina n. 23.

[15] "Por lo tanto, no hay ninguna solución institucional general. Como afirmó Robert Dahl, *"Every solution will need to be custom-tailored to the features of each country"* [Toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país]", y,"aún cuando existiera un best system, no hay forma de imponer una solución institucional, pues las instituciones son el resultado de procesos de toma de decisión en los que intervienen valores en conflicto. Las instituciones son el resultado de estos conflictos, de negociación y acuerdo entre actores políticos", Ídem.

[16] "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución" (Art. 1).

[17] "La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria" (Art. 95); "Las organizaciones [de la sociedad] podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas" (Art. 96); "En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos" (Art. 100); "La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa (Art. 103); "El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana[, previo dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas en los diversos asuntos pertinentes]" (Art. 104); "Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular" (Art. 105) [, requiriéndose para su aprobación, en el caso de la Presidenta o Presidente de la República,] "la mayoría absoluta de los sufragantes" (Art. 106); "Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias" (Art. 108); "Se reconoce el derecho de los partidos y movimientos políticos registrados en el Consejo Nacional Electoral a la oposición política en todos los niveles de gobierno" (Art. 111); "Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular" (Art. 112); "Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan" (Art. 114).

[18] "La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica" (Constitución 2008: Art. 424); "Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional" (Art. 427); "La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia" (Art. 429).

Ejecutiva", de la Carta magna, a tenor del cual:

> La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años (Constitución 2008: Art. 118);
>
> La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública [...; será elegido por mayoría absoluta de votos válidos emitidos, y permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez] (Constitución 2008: 141.143-144).

De lo cual puede inferirse que el sistema de gobierno ecuatoriano, considerándose el aspecto de la legitimidad, es, sin duda, «presidencial»: limita y equilibra el poder público dividiéndolo, separando las funciones Legislativa y Ejecutiva, que tienen "atribuciones y deberes" constitucionales específicos, "además de los que determine la ley" (Constitución 2008: Art. 120; Cf. Art. 147). En este sentido, la Presidenta o Presidente de la República que "es el Jefe de Estado y de Gobierno" no debe su elección a la Asamblea Nacional, sino al pueblo: asambleístas y Presidenta o Presidente de la República poseen legitimidad propia, son elegidos democráticamente por el pueblo ecuatoriano para un período de cuatro años, pudiendo "reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo" (Art. 114).

Sin embargo, al revisarse la consistencia y alcance de las "atribuciones y deberes" constitucionales que tiene la Función Legislativa respecto a la Ejecutiva, considerándose los aspectos de efectividad, estabilidad y control, resulta que el sistema «presidencial» se enriquece *mutatis mutandis* con ciertos elementos del sistema «parlamentario» al operar entre ambos una especie de entrelazamiento (cooperación) y control político *sui generis* que implica la necesidad no sólo de «posesionar» a la Presidenta o Presidente de la República, sino, además de la permanencia en los cargos cuando no se incurra en la llamada «muerte cruzada» (Constitución 2008: Art. 130), y como contrapartida de esto, la destitución del ejecutivo con la inmediata convocatoria a elecciones para que sea el pueblo, en última instancia, quien dirima eventuales conflictos, garantizándose así la permanencia del régimen democrático. En efecto:

Entre las atribuciones y deberes constitucionales que, según el Art. 120, tiene la Asamblea Nacional en relación al "jefe de Estado y de Gobierno" están:

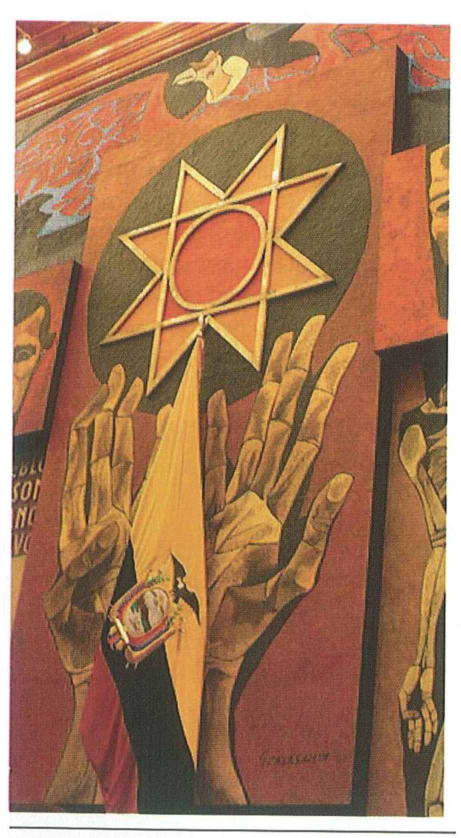
> 1. Posesionar a la Presidenta o Presidente [...] de la República [proclamado electo] por el Consejo Nacional Electoral.
> 2. Declarar [su] incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo [...] y resolver el cese de sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución [...]
> 4. Conocer los informes anuales que debe presentar [...] y pronunciarse al respecto [...]
> 9. Fiscalizar los actos de [la función] Ejecutiva...



> 10. Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, [su] enjuiciamiento penal [...] cuando la autoridad competente lo solicite fundadamente [...]
>
> 12. Aprobar el Presupuesto general del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.

Igualmente, según el articulado de la Sección segunda: "Control de la acción de gobierno [de la Función Legislativa]", están el poder enjuiciarlo políticamente y destituirlo:

> La Asamblea Nacional podrá proceder a [su] enjuiciamiento político [...], a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos:
>
> 1. Por delitos contra la seguridad del Estado.
> 2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.
> 3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.
>
> Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo
>
> [...] Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la juez o juez competente (Constitución 2008: Art. 129).[19]



> La Asamblea Nacional podrá [destituirlo, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros,] en los siguientes casos:
>
> 1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.
> 2. Por grave crisis política y conmoción interna.
>
> [...] Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo. En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos [...]" (Art. 130).

Ahora bien, al revisarse, igualmente, la consistencia y alcance de las "atribuciones y deberes" constitucionales que tiene la Presidenta o Presidente de la República respecto a la Función Legislativa, considerándose los mismos aspectos de efectividad, estabilidad y control, resulta que el sistema «presidencial» se optimiza al atribuírsele al "jefe de Estado y de Gobierno" como propia la importante facultad de disolver a la Asamblea Nacional, con lo cual no sólo se equilibraría el poder público sino que se incentivaría institucionalmente, por paradójico que parezca, la cooperación de la Función legislativa con la Presidenta o Presidente de la República al ejercer éste, sobre la Asamblea, una suerte de control político que implica la necesidad de la permanencia en los cargos cuando no se incurra en la llamada «muerte cruzada» (Constitución 2008: Art. 148), y como contrapartida de esto la inmediata convocatoria a elecciones para que sea el pueblo, en última instancia, quien dirima eventuales conflictos, garantizándose de este modo la permanencia del régimen democrático[20]. Así:

> La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan

[19] Ciertamente si el Art. 129 se refiere también al enjuiciamiento político de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, el Art. 131, lo extiende a otras autoridades: "La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes. La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente".

[20] Entre las atribuciones y deberes constitucionales que, según el Art. 147, tiene la Presidenta o Presidente de la República, en relación a la Asamblea Nacional, están: "1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes (...) y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia. 2. Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio (...) 7. Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente. 8. Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación (...) 11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes. 12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial (...) 15. Convocar a la Asamblea Nacional a períodos extraordinarios de sesiones, con determinación de los asuntos específicos que se conocerán".

> constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.
>
> Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.
>
> En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.
>
> Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

En este sentido, "el jefe de Estado" cuenta, igual que la Asamblea, con una facultad muy importante que si bien no garantiza plenamente el respeto efectivo a las reglas de juego y la cooperación, sí los incentiva, al menos negativamente, a tenor de las causales señaladas: Dos coincidentes con el Art. 130: "1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional. 2. Por grave crisis política y conmoción interna"; y otra que solo aparece en el texto presentado: "o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo".

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿UN «NEOPRESIDENCIALISMO» EJERCIDO «PARLAMENTARIAMENTE»?

Si, como se ha dicho, la Política no es la ciencia de lo mejor sino de lo posible; por lo mismo, el sistema de gobierno diseñado en la Constitución del Ecuador del 2008 no dejaría de implicar la relatividad de los logros humanos y, el poder que los hace posibles, distribuido entre la Función Legislativa y el Presidente de la República, participaría de esa misma carencia de perfección en que se manifiesta la naturaleza humana. Ciertamente como estructura central del sistema político, ese sistema político no se entendería, pues, sino siendo fruto y estando inmerso en un complejo entorno de circunstancias que lo harían históricamente comprensible al responder, en principio, a un proceso de "transformación del marco institucional del Estado y [elaboración de una] nueva Constitución" que los adalides de la denominada "revolución ciudadana" habrían propuesto frente a un pasado al que ya no cabría volver y sería preciso terminar. Sin embargo, desde esta perspectiva, llama la atención que el sistema de gobierno diseñado en la Constitución del 2008 no es revolucionaria o totalmente distinto

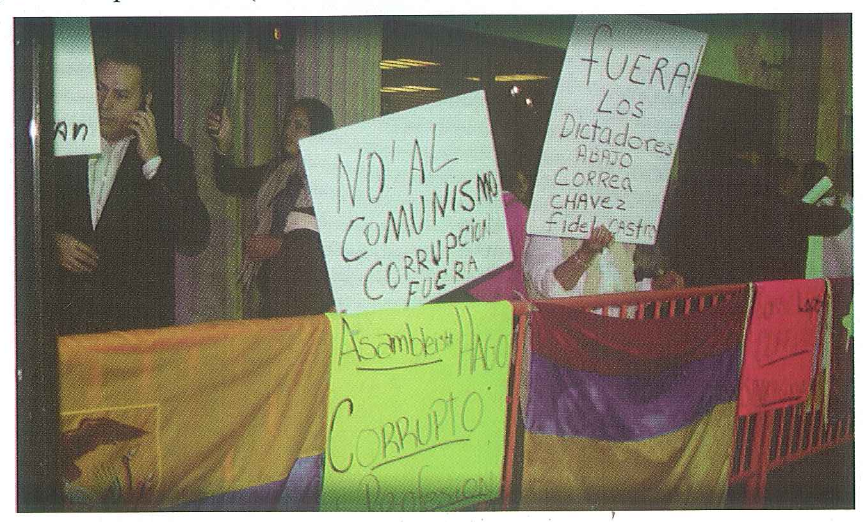


del que se había consagrado en la de 1998: hay elementos de continuidad e innovación que hacen pensar, más que en la destrucción de un determinado sistema, en su reforma (García 1996: 100), al seguirse con un «presidencialismo», acaso «neo» ejercido «parlamentariamente» (Nohlen 2002: 2).

Efectivamente, en ambas Constituciones, y considerándose el aspecto de la legitimidad, dicho sistema de gobierno limita y equilibra el poder público separando las funciones Legislativa y Ejecutiva que tienen "atribuciones y deberes" constitucionales específicos (Const. 1998: Art. 130; Const. 2008: Art. 120). En este sentido, el Presidente de la República es "el Jefe del Estado y de[l] Gobierno" (Const. 1998: Art. 164; Const. 2008: Art. 141) y no debe su elección al órgano legislativo sino al pueblo, por lo que, al igual que los parlamentarios, posee legitimidad propia: Los dos son elegidos democráticamente por el pueblo ecuatoriano para un período de cuatro años, si bien según la Constitución de 1998 puedan reelegirse "indefinidamente" (Art. 98), y según la del 2008 "por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo" (Arts. 114 y 144).

Igualmente, y considerándose los aspectos de efectividad, estabilidad y control, atendiéndose a las "atribuciones y deberes" constitucionales que tiene ambas funciones en sus relaciones mutuas, resulta que, en las dos Constituciones, el sistema «presidencial» se enriquece *mutatis mutandis* con ciertos elementos del sistema «parlamentario» al operar entre ambos una especie de entrelazamiento y control político *sui generis*. Esto implica, por parte del Parlamento, la necesidad de: «posesionar» al Presidente de la República (Const. 1998: Art. 130, n. 1; Const. 2008: Art. 120, n. 1), establecer/declarar su incapacidad física o mental (Const. 1998: Art. 130, n. 1; Const. 2008: Art. 120, n. 2), conocer los informes que debe presentar anualmente y pronunciarse al respecto (Const. 1998: Art. 130, n. 3; Const. 2008: Art. 120, n. 4), autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes su enjuiciamiento penal (Const. 1998: Art. 130, n. 10; Const. 2008: Art. 120, n. 10), fiscalizar la Función Ejecutiva (Const. 1998: Art. 130, n. 8; Const. 2008: Art. 120, n. 9), aprobar el Presupuesto general del Estado (Const. 1998: Art. 130, n. 13; Const. 2008: Art. 120, n. 12) y poder enjuiciar políticamente al Presidente de la República por delitos contra la seguridad del Estado, de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito (Const. 1998: Art. 130, n. 9; Const. 2008: Art. 129), si bien la Constitución del 2008 añada: "de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia". Y por parte del Ejecutivo de: "hacer cumplir la Constitución" (Const. 1998: Art. 171, n. 1; Const. 2008: Art. 147, n. 1), presentar al Parlamento su plan de gobierno al momento de su posesión (Const. 1998: Art. 171, n. 2; Const. 2008: Art. 147, n. 2) y cada año el informe sobre su cumplimiento así como los objetivos que se propone alcanzar el próximo año (Const. 1998: Art. 171, n. 7; Const. 2008: Art. 147, n. 7), enviarle la proforma del Presupuesto General del Estado para su aprobación (Const. 1998: Art. 171, n. 17; Const. 2008: Art. 147, n. 8), participar en el proceso de formación y promulgación de las leyes (Const. 1998: Art. 171, n. 4; Const. 2008: Art. 147, nn. 11 y 12), y convocarle a períodos extraordinarios de sesiones, con determinación de los asuntos específicos que se conocerán (Const. 1998: Art. 171, n. 8; Const. 2008: Art. 147, n. 15).

La novedad, empero, radica en que si en la Constitución de 1998 en modo alguno se añade significativamente algo más, en la del 2008 el sistema «presidencial» se reformaría al atribuírsele a la Asamblea Nacional y al "jefe de Estado y de Gobierno" la facultad importante de cruzar su muerte, destituyendo al Presidente o disolviendo a la Asamblea Nacional, según el caso, con lo cual no sólo se equilibraría el poder público sino que se incentivaría institucionalmente, por paradójico que parezca, a la mutua cooperación, al poder ejercerse una suerte de control político que implicaría la necesidad de la permanencia en los cargos cuando no se incurra en esa «muerte cruzada» (Constitución 2008: Arts. 130 y 148), y como contrapartida de esto la inmediata convocatoria a elecciones para que sea el pueblo, en última instancia, quien dirima eventuales conflictos, garantizándose de este modo la permanencia del régimen democrático. ■



Bibliografía:

- Barrena, Alberto (1996), *Reflexiones sobre el Poder*, Quito: Centro Publicaciones Puce.
- Constitución de la República del Ecuador (2008), Ciudad Alfaro-Montecristi, en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.
- De la Torre, Patricia (2009), *Estado Post Social,* Quito: material entregado en la Maestría de Gobernabilidad y Gerencia Política de la Puce.
- Durkheim, Emilio (1895), "Las reglas del método sociológico", París, en: Teófilo Urdanoz, *Historia de la Filosofía,* T. VI, Madrid: Bac, 1978, pp. 328-338.
- Echeverría, Julio (1997), "La teoría del sistema político", en: Felipe Burbano de Lara (Compilador): Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política, Quito: FLACSO, 2003, pp. 90-92.95-98, en: http://www.flacso.org.ec/docs/antdemocracia.pdf.
- Estatuto de Convocatoria Asamblea Constituyente (2007), Decreto N.2, Quito.
- García, Domingo (1991), *Formas de Gobierno en la Constitución Peruana,* en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_074_600.pdf.
- H. Congreso Nacional (2007), *Resolución N. 28-038,* Quito.
- Nohlen, Dieter (2002), "Instituciones políticas y cambio político en América Latina", en: http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?book.
- Ortiz, Richard (2010), *Instituciones políticas,* Quito: Material en Power Point entregado en la Maestría de Gobernabilidad y Gerencia Política de la Puce, Ecuador.
- Walzer, Michael (1984), «Liberalism and the art of separation», en *Political Theory*, vol.12, n°3, pp.315-330.